Algemene Rekenkamer

Exploitatie van de Betuweroute

Rapport behorend bij verantwoordingsonderzoek naar begrotingshoofdstuk XII

2016

INZICHT IN BELEIDS-RESULTATEN



Exploitatie van de Betuweroute

Rapport behorend bij verantwoordingsonderzoek naar begrotings-hoofdstuk XII

De tekst van het rapport *Exploitatie van de Betuweroute* is vastgesteld op 4 mei 2016.
Het rapport is op 18 mei 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de exploitatie van de Betuweroute in de periode 2006-2014. De Betuweroute is een 160 kilometer lange, tweesporige spoorlijn tussen de Rotterdamse haven en de Duitse grens bij Zevenaar-Oost, exclusief bestemd voor goederenvervoer. De Betuweroute is op 16 juni 2007 geopend.

De belangrijkste conclusies uit ons onderzoek zijn: *de Betuweroute maakt de financiële verwachtingen met betrekking tot de exploitatie vooralsnog niet waar en het is onbekend in welke mate de beoogde milieuwinst is bereikt.* We baseren deze conclusies op de volgende uitkomsten van ons onderzoek.

Tegenvallende exploitatie

Private investeerders waren in de jaren negentig niet geïnteresseerd in een bijdrage in de aanlegkosten van de Betuweroute. Dat was bij de aanleg een tegenvaller. De exploitatie van de Betuweroute blijft ook daarna een financiële tegenvaller voor het Rijk. Die is niet - zoals beoogd - kostendekkend, laat staan winstgevend. Het Rijk moest al vanaf de start financieel en meer dan beoogd bijdragen om het exploitatietekort aan te vullen.

Uitgaven voor het Rijk ruim twee keer zo hoog

De uitgaven blijken hoger te zijn dan van tevoren met het parlement was afgesproken. Voor de exploitatiefase van 21 oktober 2006 tot 1 september 2013 had de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) een maximale subsidie van € 76 miljoen vastgesteld. De werkelijke uitgaven voor het Ministerie van IenM zijn meer dan verdubbeld naar € 170 miljoen. Sindsdien heeft het ministerie tot en met 2015 nog eens € 152 miljoen (gecorrigeerd voor inflatie) aan de exploitatie van de Betuweroute bijgedragen.

Toekomstige uitgaven aan groot onderhoud en vervangingen

Uit een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van IenM, blijkt dat in de nabije toekomst groot onderhoud aan en vervangingen op de Betuweroute nodig zijn. Onderhoud is mogelijk te laag en de gebruiksvergoeding is mogelijk te hoog ingeschat. In de meerjarenbegroting van het Infrastructuurfonds zijn voor het voorziene onderhoud middelen gereserveerd.

Geen onderzoek naar modal shift

De Betuweroute werd in 1995 - toen moest worden besloten over de aanleg - als de enige manier gezien om het goederenvervoer van de weg naar het spoor te verschuiven (*modal shift*). Dit zou het milieu ten goede komen. Het is echter niet bekend of de spoorlijn daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van het milieu. Toegezegd onderzoek naar de gerealiseerde *modal shift* waaruit de beoogde milieuwinst blijkt, is door het Ministerie van IenM nooit uitgevoerd.

Informatie aan Tweede Kamer schiet tekort

Dat de uitgaven voor het Rijk hoger zouden uitvallen, was al in 2008 op het departement bekend. De gebrekkige rentabiliteit van de Betuweroute werd in 2011 door de minister van IenM aan de Tweede Kamer gemeld. Ook meldde zij toen de "significant hogere exploitatiekosten" voor het Rijk, zonder exacte bedragen te geven. Deze informatie zat in bijlagen bij de brief uit 2011 aan de Tweede Kamer. Die informatie gaf

overigens een beperkt overzicht van de werkelijke extra uitgaven, namelijk enkel die tot en met 2009. Prognoses van de vermoedelijke eindstand van de hogere uitgaven (€ 160 miljoen) die destijds wel op het departement bekend waren, werden niet met de Kamer gedeeld.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister van IenM aan om (1) het toegezegde onderzoek naar de beoogde verschuiving van het goederenvervoer van de weg naar het spoor (*modal shift*) alsnog uit te voeren en hierbij aan te geven welke CO_2-besparing dit mogelijk oplevert en (2) te toetsen in welke mate de Betuweroute voldoet c.q. naar verwachting alsnog kan gaan voldoen aan de strategische overwegingen die ten grondslag lagen aan het aanlegbesluit. We bevelen aan op basis hiervan een toekomstplan voor de exploitatie van de Betuweroute te maken.

Reactie minister van IenM en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenM heeft op 29 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. In lijn met ons rapport geeft zij aan dat de verwachtingen omtrent een marktconforme exploitatie van de Betuweroute in de loop der jaren zijn gelogenstraft. Dit is uiteindelijk in 2011 aan de Tweede Kamer medegedeeld. Verder geeft zij, terugkijkend, aan dat die conclusie eerder had kunnen worden getrokken. Een en ander onderstreept wat haar betreft het belang van het vroegtijdig transparant maken van risico’s.

De minister neemt onze aanbeveling om toegezegd onderzoek naar de gerealiseerde *modal shift* uit te voeren niet over, aangezien dit - gegeven de huidige voorwaardenscheppende rol van de overheid - geen toegevoegde waarde heeft. Onze aanbeveling om te toetsen in welke mate de Betuweroute voldoet of alsnog kan gaan voldoen aan de strategische overwegingen die ten grondslag lagen aan het aanlegbesluit neemt de minister wel over. Zij ontraadt evenwel de aanbeveling om op basis hiervan een toekomstplan voor de exploitatie op te stellen.

In ons nawoord wijzen wij erop dat de minister van IenM weliswaar in 2011 de Tweede Kamer heeft geïnformeerd over tegenvallende prognoses van de exploitatie, maar dat zij daarbij niet vermeldt dat de toen verstrekte informatie de extra uitgaven tot en met 2009 betroffen. Op het departement bekende prognoses over de vermoedelijke eindstand in 2013 van de hogere uitgaven (€ 160 miljoen) zijn toen niet met de Tweede Kamer gedeeld. Verder wijzen wij op de wenselijkheid van het doen van effectiviteitsonderzoek. Niet alleen om lessen te trekken uit het gevoerde beleid, maar ook met het oog op een mogelijk toekomstige (meer) rendabele exploitatie van de Betuweroute. Door geen toekomstplan op te stellen laat de minister volgens ons kansen liggen om - vooruitlopend op de mogelijk maximale benutting van de Betuweroute als de aansluiting met Duitsland is gerealiseerd - de exploitatie van de Betuweroute te optimaliseren, zowel in financiële zin als in termen van milieuwinst.

1 Inleiding

1.1 Over de reeks 'Inzicht in beleidsresultaten'

In ons Verantwoordingsonderzoek (VO) doen we elk jaar onderzoek naar beleidsresultaten. Dit jaar doen we in het VO onderzoek naar de volgende vijf thema's:

- de exploitatie van de Betuweroute;
- het energielabel voor koopwoningen;
- de fiscale regeling voor experts uit het buitenland (30%-regeling);
- de landelijke prioriteiten voor de politie;
- de re-integratie van oudere werklozen.

Voor elk thema beantwoorden we in ieder geval de volgende vragen:

- Wat is het beleid en wie is verantwoordelijk?
- Hoeveel geld wordt hieraan uitgegeven?
- Wat is bekend over de resultaten (prestaties, effecten, doelmatigheid) van het beleid?
- Is de Tweede Kamer in begroting, jaarverslag of andere Kamerstukken voldoende geïnformeerd door de betrokken bewindspersonen over de resultaten en de uitgaven?

Het voorliggende rapport over de exploitatie van de Betuweroute vormt een bijlage bij ons VO naar begrotingshoofdstuk XII, Infrastructuur en Milieu.

1.2 Exploitatie van de Betuweroute

De Betuweroute is een 160 kilometer lange, tweesporige spoorlijn tussen de Rotterdamse haven en de Duitse grens bij Zevenaar-Oost, exclusief bestemd voor het goederenvervoer.[1] De Betuweroute is op 16 juni 2007 geopend.

In dit rapport staat de exploitatie van de Betuweroute in de periode 2006-2014 centraal. Wij zijn nagegaan in hoeverre de doelen zijn bereikt die ten tijde van de besluitvorming over de Betuweroute door de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW)[2] aan de exploitatie zijn gesteld en of de Tweede Kamer in voldoende mate en adequaat is geïnformeerd over de bereikte resultaten en de daarmee gemoeide rijksuitgaven.

Begrippen exploitatie en beheer

Onder 'exploitatie van de Betuweroute' verstaat het Ministerie van IenM "het logistiek en commercieel handelen ten aanzien van de Betuweroute vanuit het specifieke karakter van de goederenmarkt en het specifieke karakter van het spoor in de havengebieden in combinatie met de Betuweroute als *dedicated* lijn, waaronder de beheeractiviteiten ten aanzien van de Betuweroute in de zin van artikel 16 van de Spoorwegwet".[3] Het beheer van spoorweginfrastructuur - zoals bedoeld in artikel 16 van de Spoorwegwet - omvat de zorg voor de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur, een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen en het leiden van het verkeer over de infrastructuur.
Kort gezegd verstaat de minister onder 'exploitatie van de Betuweroute' zowel het commercieel handelen als het beheer van de Betuweroute. Waar wij in dit rapport het begrip 'exploitatie' gebruiken, gaan wij uit van de invulling die daaraan door het departement is gegeven.

1
De Betuweroute bestaat feitelijk uit twee delen. De bestaande Havenspoorlijn, van de Tweede Maasvlakte tot aan het emplacement Kijfhoek, vormt het eerste deel van de Betuweroute. Het A-15-tracé - dat nieuw is aangelegd - is het tweede deel van de Betuweroute dat loopt van Kijfhoek tot aan de Duitse grens bij Zevenaar-Oost.
De Havenspoorlijn is 48 kilometer lang, het A-15-tracé is 112 kilometer lang.

2
De portefeuille spoor is sinds het kabinet-Rutte/Verhagen de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenM; daarvoor viel deze onder de minister van IenM. Zowel de rol van verantwoordelijke minister(s) als de verantwoordelijke staatssecretaris worden in dit rapport belicht. Ten tijde van de in dit rapport beschreven beleidsontwikkelingen is de naam van het departement gewijzigd van 'Verkeer en Waterstaat' in 'Infrastructuur en Milieu'.

3
Ontleend aan artikel 1 (definities) van de tussen de Staat en de aandeelhouders van Keyrail gesloten overeenkomst over de exploitatie van de Betuweroute.

1.3 Voorgeschiedenis

1.3.1 Aanlegbesluit

De besluitvorming rond de aanleg van de Betuweroute verliep niet zonder problemen. Er was veel maatschappelijk verzet en het in 1993 door het kabinet genomen aanlegbesluit werd al in 1995 heroverwogen. De commissie-Hermans voerde de heroverweging uit. Zij bevestigde - weliswaar onder voorwaarden - het eerdere kabinetsbesluit.
De Betuweroute mocht worden aangelegd, maar het kabinet werd wel opgeroepen om tot een intensief gebruik van de Betuweroute te komen met behulp van flankerend beleid, zoals het duurder maken van goederenvervoer over de weg. De onderlinge concurrentie tussen de vervoerders zal 'drastisch' moeten worden verbeterd, aldus de commissie (commissie-Hermans, 1995).

Op 21 april 1995 nam het kabinet een nieuw aanlegbesluit. Aanleg van de Betuweroute werd om twee redenen van strategisch belang geacht. Allereerst om milieuredenen. De Betuweroute werd als de enige manier gezien om, gelet op de groei van het goederenvervoer, een verschuiving van het goederenvervoer van weg naar spoor (*modal shift*) mogelijk te maken. Ten tweede om economische redenen. Aansluiting op alle Europese hoofdtransportassen met goede verbindingen per spoor, weg en binnenvaart werd als een absolute voorwaarde gezien voor zowel de positie van Nederland als transport- en distributieland en productieland, als voor het handhaven en versterken van de positie van de Rotterdamse haven als mainport (VenW, 1995).

Het kabinet zegde in 1995 toe het flankerende beleid actief te gaan ontwikkelen en een stimulerende en faciliterende rol te vervullen. Vanaf de eeuwwisseling heeft de overheid die stimulerende rol (in de vorm van subsidieregelingen) afgebouwd en de overstap naar alternatieve vervoerswijzen overgelaten aan de markt.

Aanleg van Noord- en Zuidtak

Toen Nederland begin jaren negentig met Duitsland onderhandelde over de aanleg van de Betuweroute verplichtte Nederland zich in het Verdrag van Warnemünde niet alleen tot de aanleg van de Betuweroute, maar ook tot de aanleg van andere aansluitingen, waaronder de Noord- en Zuidtak. De Noordtak zou richting Twente leiden, de Zuidtak naar Venlo. Realisatie van deze aansluitingen zou het succes van de Betuweroute - ook in financiële zin - bevorderen. Vanwege de te hoge kosten verdwenen de plannen van tafel. In het kader van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer zijn de plannen voor de realisatie van de Noordtak - nu bekend onder de naam Goederenroute Oost-Nederland - nieuw leven ingeblazen. Na een uitgebreid milieu-effecten onderzoek in de jaren 2012 en 2013 heeft de staatssecretaris van IenM in 2014 evenwel besloten af te zien van vervolgstappen totdat de uitbreiding van het goederenvervoer per spoor uitbreiding van de bestaande capaciteit noodzakelijk maakt. Voor een positieve businesscase voor een nieuwe spoorlijn zijn immers hoge vervoersvolumes nodig, aldus de staatssecretaris. Besluitvorming wordt in ieder geval opgeschort tot na 2020.

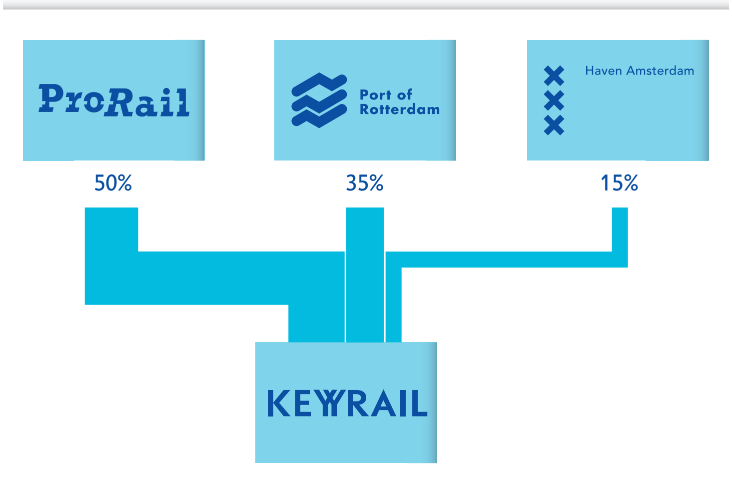
1.3.2 Betrokkenheid van commerciële partijen

Vanaf 1990 werkte het Ministerie van VenW aan het betrekken van commerciële partijen bij zowel de financiering van de aanleg van de Betuweroute als bij de exploitatie daarvan. Private financiering van een deel van de aanlegkosten was ten tijde van de besluitvorming over de aanleg van de Betuweroute in 1993 een harde voorwaarde van de minister van VenW, maar die voorwaarde is - toen private partijen wegbleven - in 1995 losgelaten. Er is vervolgens gezocht naar mogelijkheden voor een kostendekkende

en op termijn winstgevende exploitatie van de Betuweroute met de inzet van commerciële partijen.

Een aantal jaar voor de opening van de Betuweroute werd al duidelijk - in tegenstelling tot hetgeen in het verleden werd aangenomen - dat de hoger uitvallende kosten voor het beheer en onderhoud de rentabiliteit[4] van de Betuweroute zouden drukken.
De variabele kosten (de kosten die samenhangen met het gebruik van de Betuweroute) waren naar verwachting wel te dekken uit de gebruiksvergoeding, maar voor de vaste kosten (de kosten die voortvloeien uit het garanderen van de beschikbaarheid en kwaliteit van de infrastructuur) viel dit nog te bezien. Voorzien werd dat er nog vele jaren sprake zou zijn van een overheidsbijdrage in de kosten van beheer en onderhoud (VenW, 2003).

De zoektocht naar een geschikte exploitant (die bereid was het exploitatierisico op zich te nemen) ging op aandringen van de Tweede Kamer desalniettemin door. In de motie-Hofstra c.s. werd het kabinet opgeroepen om met het bedrijfsleven zodanige afspraken te maken dat de rijksoverheid gevrijwaard zou blijven van exploitatieverliezen (Tweede Kamer, 2003). Voor de Tweede Kamer was het bovendien onacceptabel dat alleen ProRail, met het daaraan toegeschreven gebrek aan commerciële capaciteiten, de exploitatie op zich zou nemen (Tweede Kamer, 2006). Na diverse pogingen met verschillende partijen werd in 2006 een speciale exploitatiemaatschappij opgericht, het latere Keyrail BV.[5] Keyrail was een joint venture met drie aandeelhouders: ProRail BV, het Havenbedrijf Rotterdam NV en de gemeentelijke dienst Haven Amsterdam.
De waarde van het ingelegde aandelenkapitaal was € 26 miljoen.



Figuur 1 Aandeelhouders Keyrail

De minister van VenW wilde dat deze exploitant van de Betuweroute drie doelen zou realiseren (VenW, 2006):

- Op korte termijn een dekkende exploitatie;
- Op langere termijn een winstgevende exploitatie, zodat de exploitatie van de Betuweroute openbaar kon worden aanbesteed;
- Jaarlijkse groei van de op de Betuweroute vervoerde vrachtvolumes, ook om het gemengde spoornet te ontlasten van goederentreinen.

4
Onder rentabiliteit verstaan wij het verschil tussen de jaarlijkse opbrengsten en de jaarlijkse kosten.

5
Op 11 oktober 2006 wordt de 'Betuwe Exploitatiemaatschappij' (BREM) opgericht. Op 28 februari 2007 vindt een statutaire naamswijziging plaats en wordt BREM 'omgedoopt' tot Keyrail BV.

1.3.3 Afspraken met exploitant Keyrail

De taken van Keyrail, zowel de commerciële taakopdracht als de uitvoering van het operationeel beheer van de Betuweroute (zie hierna), werden niet in de Beheerconcessie Hoofdspoorweginfrastructuur 2005-2015 opgenomen - het volgens de Spoorwegwet geëigende publiekrechtelijke kader - maar in een exploitatieovereenkomst tussen de Staat en de aandeelhouders. De beheerconcessie, waaronder ook de Betuweroute viel als onderdeel van de hoofdspoorweginfrastructuur, was in 2005 al aan ProRail gegund. Hierdoor behield ProRail het exclusieve recht op het beheer van alle hoofdspoorweginfrastructuur en moesten in de praktijk tussen ProRail en Keyrail allerlei specifieke afspraken worden gemaakt om Keyrail in staat te stellen haar werkzaamheden uit te voeren. Zo kon Keyrail niet onder eigen naam handelen en moest Keyrail voor de uitvoering van het operationeel beheer vooraf volmachten van ProRail krijgen. Ook ontving Keyrail de subsidie niet rechtstreeks van het departement, maar via ProRail. Keyrail werd dus wel gepositioneerd als concessiehouder, maar was dit formeel niet.

In de exploitatieovereenkomst werden de afspraken nader ingevuld en gedefinieerd. Keyrail zou de Betuweroute voor een periode van vijf jaar (vanaf de datum dat gezamenlijk zou worden vastgesteld dat er een werkend vervoersysteem[6] was) in commerciële zin gaan exploiteren, met het bijbehorende exploitatierisico.[7] Aan de voorwaarden voor het werkend vervoersysteem is voldaan op 1 september 2008. Het doel was om vanaf dat moment te komen tot een dekkende en op termijn winstgevende exploitatie van de Betuweroute, zodat die in de toekomst openbaar kon worden aanbesteed. Het moment waarop het beoogde *break-evenpoint* bereikt moest zijn, lag op 1 september 2013. Keyrail kreeg van de minister van VenW verder de opdracht mee om de Betuweroute zo goed mogelijk te benutten.

Keyrail kreeg in de exploitatie-overeenkomst ook de taken voor het operationele beheer opgedragen, gebaseerd op artikel 16 van de Spoorwegwet. Zij moest zorgen voor de verdeling van de capaciteit, de verkeersleiding en het beheer en onderhoud van de Betuweroute, dit laatste overigens exclusief vervanging en vernieuwing.

Financiële afspraken

In de exploitatieovereenkomst werd ook een aantal financiële afspraken vastgelegd voor de periode 21 oktober 2006 tot 1 september 2013. Het Rijk nam de kosten voor de voorbereiding van de exploitatie (zoals de oprichting van Keyrail) voor zijn rekening (€ 3 miljoen) en alle exploitatiekosten van Keyrail totdat er een werkend vervoersysteem was. Hiervoor stelde het Rijk een subsidie beschikbaar van € 10 miljoen. Gedurende de vijfjarige exploitatieperiode stelde het Rijk een gelimiteerde subsidie van € 63 miljoen beschikbaar om het exploitatietekort van Keyrail in deze periode, tot het beoogde *break-evenpoint* in 2013 zou zijn bereikt, te dekken. Het totale bedrag van € 76 miljoen was gebaseerd op een schatting van ProRail uit 2004 van de instandhoudingskosten van de Betuweroute en de opbrengsten uit de gebruiksvergoeding. Ook werd (in aanvulling op de totale subsidie van € 76 miljoen) een compensatieregeling met Keyrail afgesproken voor het geval de opbrengsten zouden tegenvallen.

Om te stimuleren dat aan het einde van deze periode een rendabele exploitatie mogelijk was, werd eveneens afgesproken dat de aandeelhouders van Keyrail een *succesfee* zouden ontvangen. Deze zou worden uitgekeerd wanneer aan het einde van de exploitatiefase een positief exploitatieresultaat door Keyrail was gerealiseerd. Mocht de sub-

6
Afgesproken is dat er sprake is van een werkend vervoersysteem als er aan verschillende voorwaarden is voldaan: vervoerders beschikken over locomotieven die over de Betuweroute kunnen rijden in verband met het beveiligingssysteem en de Betuweroute is voldoende betrouwbaar om de beoogde volumes te kunnen verwerken.

7
Overigens lagen niet alle risico's bij Keyrail. Het Rijk droeg een aantal afgebakende risico's waarop de exploitant nauwelijks tot geen invloed kan uitoefenen, zoals wijzigingen in wet- en regelgeving en onvoorziene gebeurtenissen.

sidie van het Rijk ontoereikend blijken te zijn, dan moesten de aandeelhouders aanvullend vermogen inbrengen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de exploitatie van de Betuweroute, op de rentabiliteit en het gebruik van de Betuweroute en op de rol van exploitant Keyrail. In hoofdstuk 3 staan de rijksuitgaven aan de Betuweroute centraal. We schenken in hoofdstuk 4 aandacht aan de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In hoofdstuk 5 staan onze aanbevelingen aan de minister van IenM. De reactie van de minister van IenM en ons nawoord daarbij hebben we verwerkt in hoofdstuk 6.

2 Exploitatie van Betuweroute

2.1 Start exploitatie door Keyrail

Technische complicaties

Keyrail startte in 2006 als nieuwe onderneming en werd bij het operationeel beheer al snel geconfronteerd met allerlei technische complicaties van de Betuweroute. Deze bleek door de complexiteit van de systemen gevoelig voor storingen waardoor ongehinderde toegankelijkheid van deze spoorinfrastructuur niet gewaarborgd was. Concreet ging het hier om de tunneltechnische installaties (TTI's) in de vijf tunnels en het ERTMS beveiligingssysteem.[8] De problemen met de TTI's waren in de beginjaren zo groot dat de stabiliteit, de betrouwbaarheid en de functionaliteit daarvan lange tijd onvoldoende zijn geweest om een normale exploitatie van de Betuweroute te garanderen. De TTI's zijn vanwege de storingen uitgezonderd van de operationele beheertaak van Keyrail en kwamen voor rekening en risico van ProRail (zie hoofdstuk 3).
Eén van de problemen met het ERTMS beveiligingssysteem betrof het niet tot stand komen van een verbinding tussen locomotief en 'baanapparatuur', een voorwaarde voor het rijden van treinen met ERTMS.

Marktgerichte activiteiten

Om inhoud te geven aan haar commerciële exploitatie-opdracht, benaderde Keyrail de markt actief en ontplooide diverse markt- en klantgerichte activiteiten. Zo konden vervoerders in 2010 en 2011 kortingen verdienen als zij gebruik zouden maken van de Betuweroute. Keyrail ontwikkelde een stimuleringsregeling omdat vervoerders bewust bleven rijden over het gemengde net en dit de gewenste volumeontwikkeling op de Betuweroute in de weg stond. Uit een interne nota uit 2009 blijkt dat goederenvervoerders de Betuweroute te duur en te onbetrouwbaar vonden. Te duur vanwege het ERTMS beveiligingssysteem en de benodigde aanschaf van *multisystem*-locomotieven voor het rijden op verschillende voltages. Te onbetrouwbaar vanwege de hiervoor genoemde technische complicaties. Keyrail meldde in haar jaarverslag 2010 dat de stimuleringsregeling een succes is gebleken (Keyrail, 2011). Het marktaandeel van de Betuweroute - ten koste van het gemengde net - was in 2010 gestegen van 45% naar 57% (IenM, 2010).

2.2 Rentabiliteit van de Betuweroute

In 2011 - drie jaar na de start van de commerciële exploitatie door Keyrail - meldde de minister van IenM op 29 juni 2011 aan de Tweede Kamer dat zij tevreden was over het functioneren van Keyrail. Keyrail hield zich goed aan de met het Rijk gemaakte afspraken. In diezelfde brief meldde de minister ook dat de exploitatie van de Betuweroute niet kostendekkend, en dus niet rendabel, was: het door Keyrail nagestreefde *break-evenpoint* zou in 2013 niet worden bereikt en de verwachting was dat ook in de jaren erna de opbrengsten niet hoog genoeg zouden zijn om de kosten te dekken (IenM, 2011). Hoewel de verwachte vervoersvolumes waren gerealiseerd (zie hierna), vielen de opbrengsten tegen. Om het vervoer op de Betuweroute te stimuleren, was (met instemming van de Tweede Kamer) de gebruiksvergoeding altijd relatief laag geweest (VenW, 2008). Een juiste prijsstelling is één van belangrijkste middelen voor een commerciële exploitant om de beoogde mate van kostendekking te realiseren. De hoogte van de gebruiksvergoeding en een goed benuttingsresultaat staan echter op gespannen voet

8
ERTMS, het European Rail Traffic Management System, is het nieuwe beveiligingssysteem op het spoor.

met elkaar. Dit hadden wij al in 2001 gerapporteerd, maar toen ging het om het streven naar een private bijdrage voor de aanleg van de Betuweroute. De condities, waaronder de hoogte van de gebruiksvergoeding, zouden fundamenteel anders moeten zijn, wil de private sector aan de Betuweroute deelnemen (Algemene Rekenkamer, 2001).

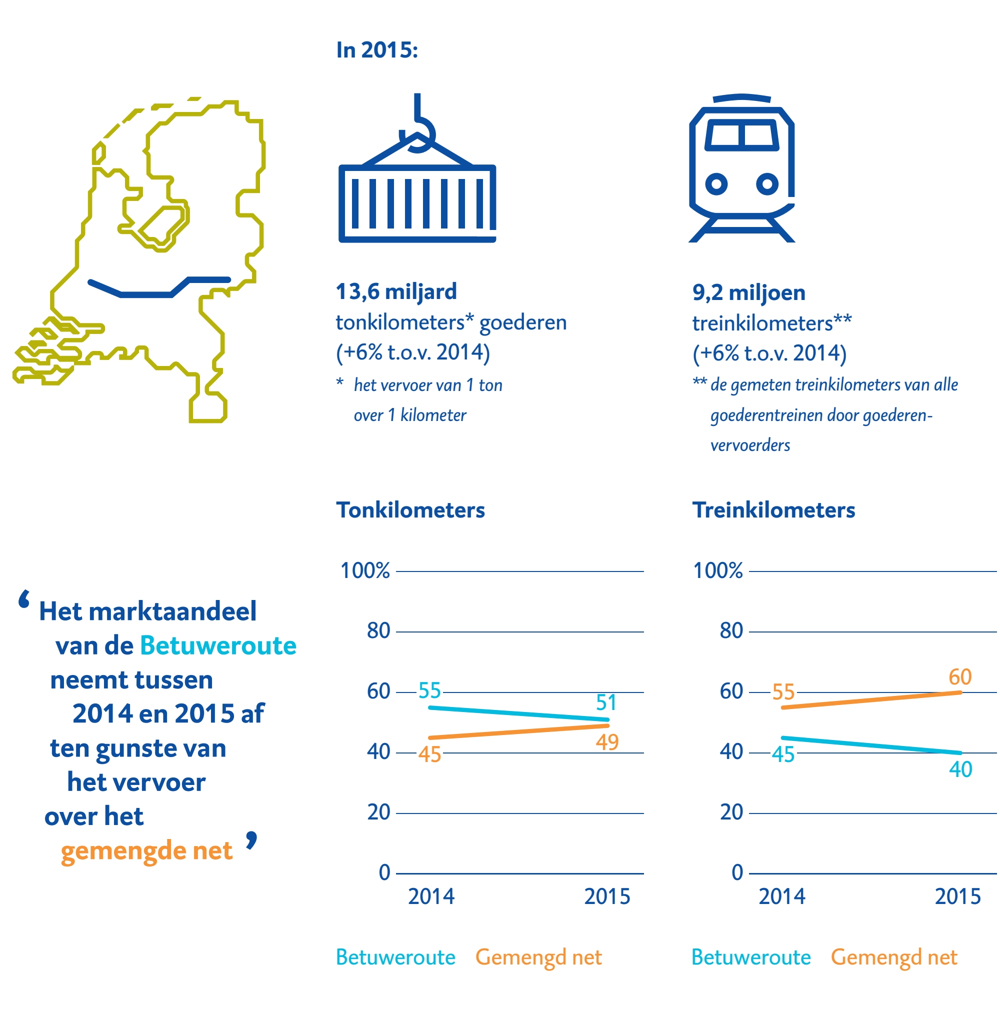
De verantwoordelijke bewindspersoon van IenM stapte in 2011 af van de wens om de exploitatie van de Betuweroute openbaar aan te besteden (IenM, 2011). Eerdere marktconsultaties uit 1999, 2004 en 2005 hadden steeds tot dezelfde conclusie geleid: private partijen schatten de risico's te groot in om risicodragend te willen participeren.

2.3 Gebruik van de Betuweroute

Ondanks de hiervoor genoemde technische complicaties, de niet gerealiseerde flankerende maatregelen en de wereldwijde recessie vanaf 2009, is het Keyrail gelukt om vanaf 1 september 2008 jaarlijks het aantal goederentreinen dat gebruikmaakte van de Betuweroute te laten stijgen. Aan het einde van de exploitatieperiode van Keyrail in 2014 reden er circa 100 treinen per etmaal over de Betuweroute (Keyrail, 2015). Hiermee was het geprognosticeerde niveau van 80% marktaandeel van de Betuweroute op de spooras Rotterdam-Duitsland gerealiseerd. De Betuweroute is zo aangelegd dat zij 160 treinen per etmaal kan verwerken.

De benutting van de Betuweroute met circa 100 treinen per etmaal is thans het maximum, omdat de aansluiting met het Duitse spoorwegnet nog niet is gerealiseerd (na 2023). De verwachting van het departement is dat pas daarna de Betuweroute maximaal kan worden benut met 160 treinen per etmaal. Tijdens de aanleg van het aansluitende Duitse spoor wordt waarschijnlijk de huidige capaciteit langjarig gereduceerd en moeten goederentreinen (wederom) gebruikmaken van het gemengde spoornet (IenM, 2014).

We zien deze reductie en de verschuiving naar het gemengde net al terug in de realisatiecijfers over 2015 van het spoorgoederenvervoer die de minister van IenM op 31 maart 2016 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (IenM, 2016). We brengen deze realisatiecijfer in figuur 2 in beeld voor zover het gaat om het aantal gerealiseerde ton- en treinkilometers in 2014 en 2015.



Figuur 2 Goederenvervoer over de Betuweroute *Bron: ProRail*

2.4 Opheffing van Keyrail

In oktober 2014 heffen de aandeelhouders van Keyrail het bedrijf op en integreren het in 2015 in ProRail. Uit gesprekken met de aandeelhouders hebben we begrepen dat een aparte organisatie voor het goederenvervoer door de sector zelf als belemmerend voor de samenwerking tussen het reizigers- en het spoorgoederenvervoer werd ervaren.

ProRail streeft niet langer een kostendekkende exploitatie met winstoogmerk van de Betuweroute na, maar zorgt voor de verdeling van de capaciteit, de verkeersleiding en voor het beheer en onderhoud van de Betuweroute.[9] Volgens de nieuwe Beheerconcessie Hoofdspoorweginfrastructuur 2015-2025 moet ProRail dit zo doen dat de Betuweroute aantrekkelijk is voor goederenvervoerders en verladers. Of zij hierin slaagt, is geen onderdeel van dit onderzoek geweest. ProRail belast op basis van Richtlijn 2001/14/EG en de artikelen 62 en 63 van de Spoorwegwet een deel van haar kosten door aan gebruikers van de infrastructuur. Dit zijn de gebruiksgerelateerde kosten of variabele kosten.

9
Sinds 1 januari 2015 spreekt het Ministerie van IenM niet meer over 'exploitatie' van de Betuweroute, maar over 'beheer'. Reden hiervan is dat Beheerconcessie Hoofdspoorweginfrastructuur 2015-2025 het begrip exploitatie niet kent.

3 Rijksuitgaven aan de Betuweroute

3.1 Daadwerkelijke uitgaven voor de exploitatie

3.1.1 Periode 21 oktober 2006 - 1 september 2013

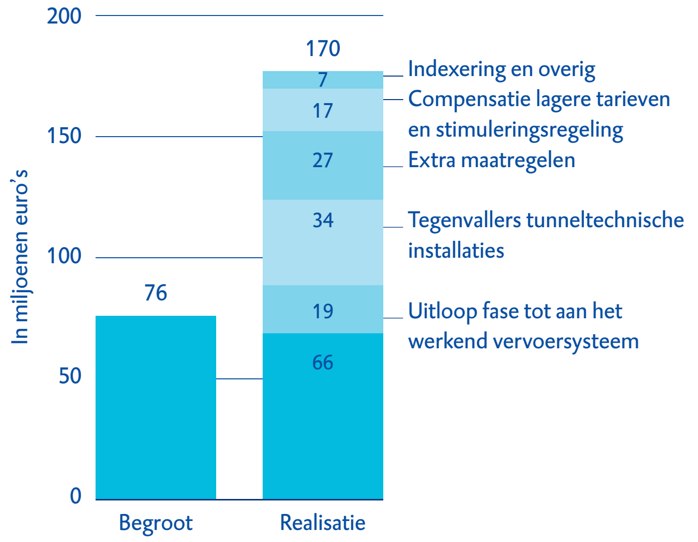
Subsidie aan Keyrail toereikend
Opeenvolgende ministers van VenW en daarna van IenM hebben tot 2011 altijd aan de Tweede Kamer gecommuniceerd dat het Rijk zijn financiële bijdrage aan de exploitatie van de Betuweroute tussen 21 oktober 2006 en 1 september 2013 binnen de gemaakte afspraken zou beperken tot € 76 miljoen. Het is Keyrail gelukt om de met het Rijk gemaakte financiële afspraken over de exploitatie van de Betuweroute na te komen. De € 76 miljoen was, met andere woorden, voldoende voor de dekking van het voorziene exploitatietekort. Dat is zelfs € 10 miljoen lager uitgevallen. De € 10 miljoen die vrijviel, is gereserveerd voor de afwikkeling van claims als gevolg van ongevallen op de Betuweroute die pas later tot werkelijke uitgaven leiden.

Extra uitgaven voor het Rijk
Het Rijk heeft echter in de hiervoor genoemde periode meer uitgegeven aan de exploitatie van de Betuweroute dan de subsidie aan Keyrail: aan allerlei niet voorziene zaken en tegenvallers die *buiten* de afspraken met Keyrail vielen. De werkelijke uitgaven van het Rijk zijn daardoor ruim verdubbeld tot € 170 miljoen.

We lichten een paar opvallende posten toe (voor een specificatie van de extra uitgaven verwijzen we naar bijlage 2). Ten eerste duurde de voorbereidende fase om tot een werkend vervoersysteem te komen, niet alleen langer, maar viel deze ook duurder uit. Begroot was € 10 miljoen, maar de extra uitgaven waren € 19 miljoen. Ten tweede vielen de uitgaven voor het beheer en onderhoud van de technische systemen in de vijf tunnels hoger uit (€ 34 miljoen extra). Maar er waren meer tegenvallers, in totaal € 27 miljoen, bijvoorbeeld voor extra brandweervoorzieningen: uitgaven waarin in de oorspronkelijke berekeningen van ProRail uit 2004 niet was voorzien.

Daarnaast waren er minder opbrengsten uit de gebruiksvergoeding dan vooraf was aangenomen. Ook dit leidde tot extra rijksuitgaven. In de exploitatieovereenkomst tussen de Staat en de aandeelhouders van Keyrail was hiervoor namelijk een compensatieregeling in het leven geroepen. Aan deze regeling is € 13 miljoen uitgegeven. Daarnaast werd in 2010-2011 door Keyrail een aanvullende korting op de tarieven in het leven geroepen (realisatie: € 4 miljoen). Aan de regelingen tezamen heeft het Rijk € 17 miljoen uitgegeven.

We hebben de begrote en gerealiseerde uitgaven voor het Rijk tussen 21 oktober 2006 en 1 september 2013 in figuur 3 in beeld gebracht.



Figuur 3 Begrote en gerealiseerde uitgaven voor het Rijk in 2006-2013 (prijspeil 2013)

Waren de extra uitgaven te voorzien?
De hoogte van de gemaximeerde subsidie aan Keyrail van € 76 miljoen was gebaseerd op berekeningen van ProRail uit 2004. Op het moment dat de subsidie werd vastgesteld, waren er over de kosten, die de basis vormden voor de subsidie, nog grote onzekerheden, zo blijkt uit een in 2006 uitgevoerde audit naar de berekende kosten (LREHC, 2006). Voor het totaalbedrag van de kosten gold een onzekerheidsmarge van plus of min 30%.

Al bij de vaststelling van het werkend vervoersysteem op 1 september 2008 was op het departement bekend dat de subsidie van € 76 miljoen te optimistisch was ingeschat. In 2008 werd voorzien dat onder meer de instandhouding van de tunnels en de daaraan verbonden systemen en installaties structureel hogere kosten zouden vergen dan was voorzien bij aanvang van de exploitatie. De TTI's zijn vanwege de storingen door het departement uitgezonderd van de operationele beheertaak van Keyrail. Ook werd in 2008 tussen Keyrail en het departement gesproken over diverse andere tegenvallers: kosten die in de oorspronkelijke berekeningen en opdracht aan Keyrail niet waren voorzien (ook wel 'scope-uitbreidingen' genoemd). Ook deze vielen buiten de operationele beheertaken van Keyrail. De minister van IenM meldde de Tweede Kamer pas in 2011 dat "de exploitatiekosten voor het Rijk significant hoger waren uitgevallen" dan oorspronkelijk was afgesproken (zie hoofdstuk 4).

Ook de in de berekeningen geraamde *opbrengsten* zijn in de uitgevoerde audit in 2006 niet getoetst (LREHC, 2006). De gebruiksvergoeding werd pas eind 2006 - voor zowel de Betuweroute als het gemengde net door de concessiehouder ProRail vastgesteld. Daarbij werd overeengekomen dat deze de komende jaren met maximaal 20% per jaar zou stijgen. Op dat moment was al duidelijk dat de eerder geraamde opbrengsten voor de eerste vijf exploitatiejaren niet realiseerbaar waren.

3.1.2 Periode 1 september 2013 - 31 december 2014

Na 1 september 2013 is de overeenkomst met Keyrail tijdelijk verlengd tot 31 december 2014, omdat er in deze periode nog geen duidelijkheid was over het voortbestaan van

Keyrail. Keyrail is in deze periode gevraagd haar werkzaamheden voor de Betuweroute voort te zetten. In deze periode verschoof het exploitatierisico naar het Rijk en werd ook afgesproken dat er - na afloop van de verlenging - van een successfee geen sprake is. De rijksbijdrage die in deze verlengingsfase aan Keyrail ter beschikking is gesteld voor de exploitatie van de Betuweroute was € 35 miljoen.

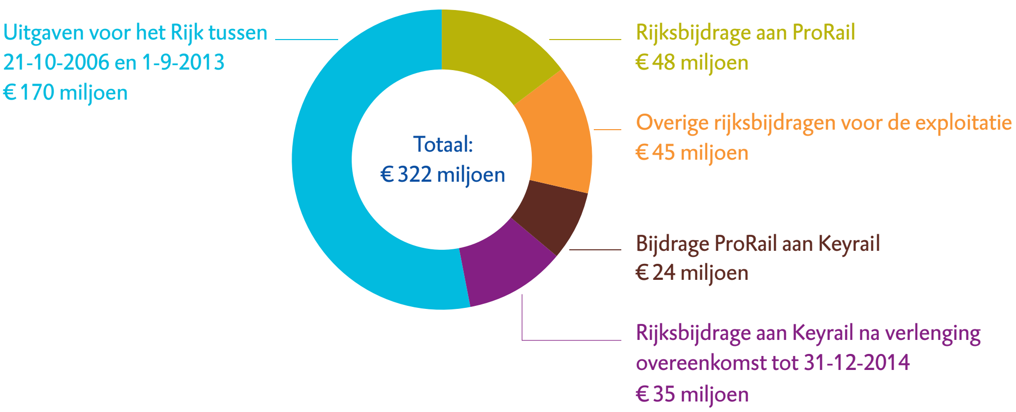
Via ProRail is in de jaren tot en met 2014 nog een bijdrage aan Keyrail betaald, van in totaal € 24 miljoen. Het totaalbedrag komt daarmee tot 31 december 2014 uit op € 229 miljoen (prijspeil 2013).

3.1.3 Overige rijksuitgaven aan de exploitatie

Naast de bedragen die (direct of via ProRail) zijn verstrekt aan Keyrail, heeft het Rijk in de periode 2007-2014 nog meer uitgaven gedaan voor de exploitatie van de Betuweroute. Dit gaat bijvoorbeeld om de vervangingen van spoormaterieel door ProRail, piketdiensten van de brandweer in de betrokken veiligheidsregio's, de MER-evaluatie en de Upgrade ERTMS. Bij elkaar gaat dit om een bedrag van € 45 miljoen.

Ook zijn er sinds 1 januari 2015 door de nieuwe beheerder ProRail kosten gemaakt voor het operationeel beheer van de Betuweroute: € 48 miljoen.[10] Het totale bedrag van de uitgaven van het Rijk aan de exploitatie van de Betuweroute sinds de opening in 2007 bedraagt daarmee € 322 miljoen (prijspeil 2013).

Na de ruime verdubbeling van de rijksuitgaven tot € 170 miljoen in de periode tot 1 september 2013 heeft het Ministerie van IenM daarna tot en met 2015 dus nog eens € 152 aan de exploitatie van de Betuweroute bijgedragen. Een en ander is gevisualiseerd in figuur 4.



Figuur 4 Gerealiseerde uitgaven aan Betuweroute in 2006-2015 (prijspeil 2013)

3.2 Aanleg en ingebruikname van de Betuweroute

De hierboven genoemde uitgaven gaan enkel over de exploitatie van de Betuweroute sinds de opening in 2007, maar er zijn ook kosten voor de aanleg en voor het in gebruik nemen van de Betuweroute voor rekening van het Ministerie van IenM gekomen.[11]

10
De hoogte van dit bedrag kan nog afwijken van de verantwoording over de besteding van de ontvangen subsidie door ProRail die het Ministerie van IenM per 1 juli 2016 van ProRail ontvangt. Op basis van de *concept*-jaarrekening van ProRail zou de realisatie (exploitatie en vervanging) € 8 miljoen lager liggen in verband met doorgeschoven maatregelen naar 2016.

11
Bij de aanleg van een nieuwe spoorlijn is in de periode voorafgaand aan de ingebruikname van de lijn sprake van een zogenaamde transmissiefase.

Aan de aanleg van de Betuweroute is in totaal € 4.694 miljoen (prijspeil 2009) uitgegeven. Dit is inclusief een aantal restpunten die vallen onder het project Nazorg en die nog tot 2019 op de begroting van het Infrastructuurfonds staan. Gecorrigeerd voor inflatie-effecten is de aanleg van de Betuweroute 4% duurder geworden dan oorspronkelijk geraamd in het Tracébesluit 1996. Dit is in internationale context relatief laag (Rebelgroep, 2010). Van private cofinanciering van de aanleg - zoals in eerste instantie was beoogd - is echter geen sprake geweest. Daarmee zijn ook bij de aanleg de uitgaven voor het Rijk hoger uitgevallen dan oorspronkelijk geraamd.

De kosten om de Betuweroute in gebruik te kunnen nemen, de zogenaamde transmissiefase, bedroegen € 37,9 miljoen (prijspeil 2008). Gecorrigeerd voor inflatie-effecten is daarmee deze fase ruim € 13 miljoen duurder geworden dan in 2004 was voorzien.

3.3 Toekomstig beheer van de Betuweroute

Het (operationele) beheer van de Betuweroute ligt sinds 1 januari 2015 bij ProRail en maakt deel uit van de begroting van ProRail.

Voor 2016 tot en met 2020 heeft ProRail € 87 miljoen begroot voor het beheer van de Betuweroute en € 46 miljoen voor de vervanging van spoormaterieel op de Betuweroute. Bij elkaar € 133 miljoen.

Een extern onderzoeksbureau heeft onlangs kanttekeningen geplaatst bij de hoogte van de begrote bedragen voor het beheer van de Betuweroute (IenM, 2015). Volgens dit bureau zijn ze te laag ingeschat en zijn de opbrengsten uit de gebruiksvergoeding mogelijk te hoog ingeschat. In de meerjarenbegroting van het Infrastructuurfonds zijn voor het voorzienbare onderhoud middelen gereserveerd.

4 Informatievoorziening Tweede Kamer

4.1 Afspraken over informatievoorziening

De aanleg van de Betuweroute had de status van Groot Project. De Regeling Grote Projecten voorzag in een halfjaarlijkse formele rapportage aan de Tweede Kamer over de uitvoering van een Groot Project. Deze rapportages bevatten een uitgebreide financiële paragraaf en gingen vergezeld van rapportages van de interne auditdienst van het departement.

De minister van VenW heeft op 1 april 2010 de (verplichte) eindevaluatie van de Betuweroute als Groot Project aan de Tweede Kamer aangeboden, tezamen met de 27e voortgangsrapportage (VenW, 2010). Daarbij meldde de minister dat wat hem betreft het beëindigen van de status van Groot Project niet betekende dat de Kamer niet langer wordt geïnformeerd over de situatie rond de Betuweroute. Hij zegde toe de ontwikkelingen te blijven toetsen aan de doelstellingen die ten grondslag lagen aan de aanleg van de Betuweroute en de Kamer te informeren over het gebruik en de exploitatie van de Betuweroute. Ook zegde hij toe de substitutie met de weg en het gemengde net te onderzoeken zodra de Betuweroute inclusief Havenspoorlijn volledig in gebruik zou zijn. Na een jaar ervaring met de Havenspoorlijn verwachtte de minister een betrouwbaar beeld van de *modal shift* te kunnen schetsen in het voorjaar van 2011.

Mede op verzoek van de Tweede Kamer werd de afspraak gemaakt dat de bewindspersoon op halfjaarlijkse basis de Kamer van informatie over de Betuweroute zou blijven voorzien (Tweede Kamer, 2010).

4.2 Nakomen van de informatieafspraken

Sinds de in 2010 gemaakte informatie-afspraken zijn acht brieven met voortgangsinformatie naar de Tweede Kamer gestuurd; dit is minder dan het afgesproken aantal. De redenen van het departement om niet op alle afgesproken momenten informatie te sturen waren bijvoorbeeld dat ontwikkelingen vertraging hadden opgelopen of dat er nauwelijks interessante ontwikkelingen waren om de Kamer over te informeren.

Terugkerende (afgesproken) onderwerpen in de voortgangsbrieven zijn het Project Nazorg Betuweroute, met restpunten aan de TTI's en ERTMS, het aantal treinen dat gebruikmaakt van de Betuweroute en de aansluiting met Duitsland. Ook zijn er enkele brieven met specifieke onderwerpen aan de Tweede Kamer verstuurd, zoals de uitkomsten van de MER-evaluatie Betuweroute en de aanleg van het derde spoor in Duitsland. Geen van deze brieven bevat financiële beleidsinformatie.

Financiële beleidsinformatie
In de eerder genoemde brief van 29 juni 2011 werd de Kamer ingelicht over de tegenvallende rentabiliteit van de Betuweroute en de beperkte meerwaarde van een openbare aanbesteding (IenM, 2011). Voor het eerst sinds de start van de exploitatiefase gaf de minister in deze brief ook financiële informatie over de exploitatie. Zij meldde de Kamer dat het Keyrail was gelukt om uit te komen met de maximale subsidie van € 76 miljoen.

De uitgaven voor het Rijk waren daarentegen 'significant hoger' dan destijds was afgesproken, meldde zij. De minister liet in de brief de exacte omvang van die kosten achterwege.
Bij de brief van 29 juni 2011 stuurde de minister een tussentijdse evaluatie over de exploitatie van de Betuweroute door Horvat & Partners mee, waarin de Tweede Kamer meer gedetailleerde en cijfermatige informatie zou kunnen vinden over de kosten en opbrengsten van de exploitatie (Horvat & Partners, 2010). In Bijlage D van dit rapport werden de extra uitgaven bovenop de subsidie genoemd die - bij elkaar opgeteld - uitkwamen op € 132 miljoen (inclusief € 76 miljoen subsidie). Hiermee kreeg de Tweede Kamer inzage in de cijfers tot en met 2009, waaruit was af te leiden dat in dat jaar het Rijk aan de exploitatie van de Betuweroute al meer had uitgegeven dan de vastgestelde subsidie van € 76 miljoen. Een prognose voor de eindstand van de extra uitgaven in 2013 (€ 160 miljoen), die in 2008 wel op het departement bekend was, werd niet aan de Kamer gemeld. In het Algemeen Overleg, waarin de behandeling van de brief van 29 juni 2011 was geagendeerd, is deze niet aan de orde geweest. Ook zijn over de brief geen Kamervragen gesteld.

Modal shift

Het door de minister van VenW toegezegde onderzoek met een betrouwbare schets van de *modal shift* is nooit uitgevoerd. De Tweede Kamer heeft hier ook niet op aangedrongen. Er is dus geen informatie beschikbaar waaruit blijkt in welke mate de beoogde milieuwinst is gerealiseerd.

Milieuwinst werd in 1995 van strategisch belang geacht om de aanleg van de Betuweroute te rechtvaardigen, maar is anno 2016 niet minder actueel, gegeven het in 2015 in Parijs gesloten internationale Klimaatakkoord. Meer goederenvervoer over het spoor - ten koste van vervoer per weg - kan enerzijds een flinke aanvullende CO_2-besparing opleveren en als gevolg daarvan een duurzame optie zijn om de ambities van het Klimaatakkoord waar te maken. Anderzijds kan het Klimaatakkoord in de toekomst ook leiden tot andere prijsstellingen die maken dat een (meer) kostendekkende tariefstructuur voor de Betuweroute in zicht komt.

5 Aanbevelingen voor de minister van IenM

Afspraken die met de Tweede Kamer zijn gemaakt, dienen of te worden nagekomen of met redenen omkleed te worden afgewezen. Dit laatste is niet gebeurd ten aanzien van de gerealiseerde *modal shift*. Onze aanbeveling luidt:

- Voer alsnog het toegezegde onderzoek uit naar de beoogde verschuiving van het goederenvervoer van de weg naar het spoor (modal shift). Betrek hierbij de vraag welke CO_2-besparing dit mogelijk oplevert.

Bewindspersonen dienen volgens de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) hun beleid periodiek op effectiviteit te evalueren. Dat geldt dus ook voor grote investeringen in infrastructuur. Alleen op deze manier is vast te stellen of oorspronkelijke doelstellingen effect hebben gesorteerd. Onze aanbeveling luidt:

- Toets in welke mate de Betuweroute voldoet c.q. naar verwachting alsnog kan gaan voldoen aan de strategische overwegingen die ten grondslag lagen aan het aanlegbesluit. Maak op basis hiervan een toekomstplan voor de exploitatie van de Betuweroute.

6 Reactie minister van IenM en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenM heeft op 29 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie op dit rapport samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/exploitatie-betuweroute. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van IenM

De minister van IenM geeft - in lijn met ons rapport - aan dat de verwachtingen omtrent een marktconforme exploitatie van de Betuweroute in de loop van de jaren zijn gelogenstraft. Was aanleg door marktpartijen al niet haalbaar, de exploitatie bleek evenmin een positief resultaat op te kunnen leveren. Verschillende oorzaken liggen hieraan volgens de minister ten grondslag, zoals het niet tot stand gekomen flankerend beleid, de markttechnisch niet haalbare tarifering van de gebruiksvergoeding voor de Betuweroute en financiële tegenvallers ontstaan door additionele kosten. Uiteindelijk is in 2011 aan de Tweede Kamer medegedeeld dat een rendabele exploitatie van de Betuweroute niet langer realistisch was. Daarmee werd ook de toen nog beoogde aanbesteding van een commerciële exploitatie van de spoorlijn onmogelijk. De minister geeft, terugkijkend, aan dat die conclusie eerder had kunnen worden getrokken. Een en ander onderstreept wat haar betreft het belang van het vroegtijdig transparant maken van risico's.

De minister constateert verder dat weliswaar de financiële doelstellingen niet zijn gehaald, maar dat het volume aan treinverkeer over de Betuweroute wel in overeenstemming is met eerdere verwachtingen. Zij verwacht dat de aanleg van het 'Derde spoor' in Duitsland de exploitatie verder zal verbeteren.

Wat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de hogere uitgaven betreft benadrukt de minister dat tegenvallers altijd in de begrotingsstukken verantwoord zijn. Zij is verder van mening dat het voor een goed beeld van belang is de Tweede Kamer tijdig te informeren over tegenvallers in de prognose. In 2011 is de Tweede Kamer dan ook geïnformeerd over de tegenvallende exploitatiekosten. De minister geeft aan dat dit vanwege de grote publieke en private belangen (deels) vertrouwelijk is gebeurd. De staatssecretaris van IenM heeft aangegeven dat zij in dit dossier de Tweede Kamer periodiek blijft informeren, zodat de Tweede Kamer een volledig beeld houdt op de ontwikkelingen en hun samenhang.

De minister neemt onze aanbeveling om toegezegd onderzoek naar de gerealiseerde *modal shift* uit te voeren, niet over. Volgens de minister heeft dergelijk onderzoek geen toegevoegde waarde. Aanvankelijk bestond het idee dat de overheid sturend kon optreden in de keuze van marktpartijen voor de te gebruiken modaliteiten. In de loop van de jaren is evenwel het inzicht ontstaan dat de overheid slechts voorwaardenscheppend kan zijn en dat elke modaliteit zijn positie in de markt op eigen merites moet bevechten. Onze aanbeveling om te toetsen in welke mate de Betuweroute voldoet of alsnog kan gaan voldoen aan de strategische overwegingen die ten grondslag lagen aan het aanlegbesluit neemt de minister wel over. Zij ontraadt evenwel de aanbeveling om op

basis hiervan een toekomstplan voor de exploitatie op te stellen, aangezien de hoofdlijnen van het beleid - ook voor spoorgoederenvervoer - duidelijk geformuleerd staan in de Lange Termijn Spoor Agenda. Ook zijn deze hoofdlijnen uitgewerkt in de beheerconcessie van de hoofdspoorweginfrastructuur (inclusief Betuweroute) die vorig jaar voor een periode van tien jaar aan ProRail is gegund. In het licht van de niet gerealiseerde en uiteindelijk in 2011 verlaten verwachtingen omtrent een marktconforme exploitatie ligt volgens de minister een apart toekomstplan voor de Betuweroute niet meer voor de hand.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenM heeft weliswaar in 2011 de Tweede Kamer geïnformeerd over tegenvallende prognoses van de exploitatie, maar zij vermeldt daarbij niet dat de toen verstrekte informatie de extra uitgaven tot en met 2009 betroffen. Op het departement bekende prognoses over de vermoedelijke eindstand in 2013 van de hogere uitgaven (€ 160 miljoen) zijn toen niet met de Tweede Kamer gedeeld.
Wij vernemen met instemming dat de minister van IenM gaat toetsen in welke mate de Betuweroute voldoet of alsnog kan gaan voldoen aan de strategische milieu- en economische overwegingen die ten grondslag lagen aan het aanlegbesluit. Dat de minister inmiddels niet meer sturend optreedt in de keuze van marktpartijen voor de te gebruiken wijze van vervoer doet hier niets aan af. Het doen van effectiviteitsonderzoek is wenselijk, niet alleen om lessen te trekken uit het gevoerde beleid, maar ook met het oog op een mogelijk toekomstige (meer) rendabele exploitatie van de Betuweroute.
Door geen toekomstplan op te stellen, laat de minister volgens ons kansen liggen om - vooruitlopend op de mogelijk maximale benutting van de Betuweroute als de aansluiting met Duitsland is gerealiseerd - de exploitatie van de Betuweroute te optimaliseren, zowel in financiële zin als in termen van milieuwinst.

Bijlage 1 Aanpak en normen

Aanpak

Bij de dataverzameling, die plaatsvond tussen oktober en december 2015, hebben wij zoveel mogelijk gebruikgemaakt van bestaande informatie (informatie bij het ministerie, bij de uitvoerders van de exploitatie en bij de stakeholders) en relevante Kamerstukken. Aanvullende gesprekken zijn gevoerd met zowel de beleids- als financiële afdeling van het Ministerie van IenM, met de exploitant Keyrail, met twee van de aandeelhouders van Keyrail en met de werkgeversorganisatie Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV). Ook hebben de onderzoekers een bezoek gebracht aan het heuvelstation Kijfhoek waar zich ook de verkeersleiding van de Betuweroute bevindt.

Gehanteerde normen

De in dit onderzoek gehanteerde normen hebben betrekking op twee onderwerpen:

- Wat is bekend over de resultaten: de ministers zijn verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid (artikel 20.2 CW 2001). Beleid wordt periodiek geëvalueerd door middel van een beleidsdoorlichting (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014). Deze doorlichting moet worden uitgevoerd op basis van bestaande onderzoeken (een synthese dus). De in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar, het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014).
- Is de Tweede Kamer voldoende geïnformeerd: relevante en getrouwe weergave (juist (overeenkomend met bron; niet gekleurd), volledig en tijdig), begrijpelijk en vergelijkbaar (voor zover relevant, bijvoorbeeld in de tijd), betrouwbaar, valide.

Bijlage 2 Uitgaven door het Rijk

Tabel 1 Overzicht rijksbijdragen bij exploitatie Betuweroute door Keyrail (periode 21 oktober 2006 - 31 december 2014) (in miljoenen euro's)

Voorbereidingsfase (fase 0), oorspronkelijk, prijspeil 2005 (conform exploitatieovereenkomst)	3
Fase tot aan het werkend vervoersysteem (fase 1), oorspronkelijk, prijspeil 2005 (conform overeenkomst)	10
Exploitatiefase (fase 2), oorspronkelijk, prijspeil 2005 (conform exploitatieovereenkomst)	63
Verlenging fase 1	19
Onderhoud TTI's	34
Scope-uitbreidingen	27
Indexeringen naar prijspeil 2006-2013 (conform exploitatieovereenkomst)	5
Compensatie lagere tarieven (conform exploitatieovereenkomst)	13
Stimuleringsregeling tarieven	4
Onderhoud Tweede Maasvlakte	2
Reservering voor claims	- 10
Subtotaal oorspronkelijke looptijd	**170**
Verlenging van de exploitatie tot 31 december 2014 (fase 3)	35
Subtotaal Rijksbijdrage IenM aan Keyrail	**205**
Bijdrage ProRail aan Keyrail	24
Totaal bijdrage Exploitatie Betuweroute Keyrail (prijspeil 2015)	**229**

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001). *Aanleg Betuweroute: projectbeheersing en financiering.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 070, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Commissie-Hermans (1995). *Rapport Betuweroute 1994-1995*, 23 januari 1995. Den Haag: eigen beheer.

Horvat & Partners (2010). *Tussentijdse evaluatie exploitatie Betuweroute.* Rotterdam: 15 juli 2010.

IenM (2010). *Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 26 oktober 2010 over kosten van de subsidiering van de gebruiksvergoeding van de Betuweroute en de relatie met de tarieven van de binnenvaart.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 22 589, nr. 308. Den Haag: Sdu.

IenM (2011). *Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 29 juni 2011 over de voornemens van de minister van IenM over het vervolg van de exploitatie van de Betuweroute.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 22 589, nr. 310. Den Haag: Sdu.

IenM (2014). *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 22 oktober 2014 over aanleg derde spoor Betuweroute.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 22 589, nr. 320. Den Haag: Sdu.

IenM (2015). Brief van 15 september 2015 van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu ter aanbieding rapport *Doorlichting financiële meerjarenreeksen BOV Spoor.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 984, nr. 621. Den Haag: Sdu.

IenM (2016). *Spoor: vervoer- en beheerplan.* Brief van 31 maart 2016 van de staatssecretaris Infrastructuur en Milieu over de voortgang Betuweroute en aanbieding onderzoek ‘Ontwikkeling spoorgoederenverkeer in Nederland’. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 984, nr. 659. Den Haag: Sdu.

Keyrail (2009). *Rapport inzake de jaarstukken 2008*. Zwijndrecht: eigen beheer.

Keyrail (2011). *Rapport inzake de jaarstukken 2010*. Zwijndrecht: eigen beheer.

Keyrail (2015). *Rapport inzake de jaarstukken 2014*. Zwijndrecht: eigen beheer.

LREHC (2006). *Rapportage audit naar volledigheid, juistheid en samenhangend risicoprofiel van posten in de kostenraming voor de exploitatie van de Betuweroute in de periode 2007-2011/2012.* Rotterdam: eigen beheer.

Rebelgroep (2010). *Leren van de Betuweroute. Eindevaluatie aanlegfase Betuweroute in het kader van de Regeling Grote Projecten*. Rotterdam: eigen beheer.

Tweede Kamer (2003). *Motie van de leden Hofstra, Van Haersma Buma en Dijsselbloem om afspraken te maken met het bedrijfsleven om de overheid te vrijwaren van exploitatieverliezen op de Betuwelijn, voorgesteld op 20 februari 2003.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 22 589, nr. 214. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2006). *Verslag van het Algemeen Overleg over de exploitatie van de Betuweroute.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 22 589, nr. 264. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010). *Brief van de vaste commissie voor IenM van 16 december 2010 over beëindiging van de status van Groot project Betuweroute.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 22 589, nr. 309. Den Haag: Sdu.

VenW (1995). *Brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 21 april 1995 met het kabinetsbesluit over de Betuweroute.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 22 589, nr. 71. Den Haag: Sdu.

VenW (2003). *Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat inzake mogelijkheden die het kabinet ziet tot verbetering van toekomstige mobiliteit van de Betuweroute van 17 februari 2003.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 22 589, nr. 204. Den Haag: Sdu.

VenW (2006). *Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de exploitatie van de Betuweroute door ProRail B.V. van 20 maart 2006.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 22 589, nr. 263. Den Haag: Sdu.

VenW (2008). *Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 11 februari 2008 over afspraken overgangsregeling gebruiksvergoeding 2008-2011.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 893, nr. 66. Den Haag: Sdu.

VenW (2010). *Betuweroute*. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 1 april 2010 ter aanbieding van de 27ste voortgangsrapportage en de eindevaluatie van de Betuweroute als Groot Project 'Leren van de Betuweroute'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 22 589, nr. 302. Den Haag: Sdu.

Relevante wetgeving

Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering.

Wet van 23 april 2003, houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet).

Onderzoeksteam

Dhr. drs. F.J. (Erik) Israël (projectleider)
Mw. mr. K. (Karen) de Kruijf
Mw. M. (Marije) van Rest MA
Mw. S.J. (Sanne) Trienekens Msc

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: ProRail

Den Haag, mei 2016